



Prof. ucz. dr hab. Robert Grzeszczak
Katedra Prawa Europejskiego
Instytut Prawa Międzynarodowego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, 2019-10-15

Recenzja osiągnięć pani dr Natalii Kohtamäki sporządzona w ramach postępowania habilitacyjnego

I. Zakres recenzji w świetle relewantnych przepisów obowiązującego prawa

W świetle wymogów prawnych, tj. mającej do tego postępowania ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), a zwłaszcza jej art. 16 ust. 1 w zw. z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 roku - *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz. U., poz. 1669), należy ocenić czy dorobek Habilitantki spełnia kryteria tam wymienione. Szczególne znaczenie odgrywa tu załączone dzieło w postaci ww. monografii. W dalszej kolejności zostanie poddany ocenie dorobek naukowy i badawczy oraz dydaktyczny i popularyzujący naukę Habilitantki – wszystkie te aspekty osiągnięć zatem, które zaistniały po uzyskaniu stopnia doktora – dla stwierdzenia rzeczy podstawowej - **czy Habilitantka spełnienia ustawowe kryteria „istotnej aktywności naukowej”** - ocenione z perspektywy dyscypliny naukowej – prawo. Przepis art. 16 ust. 1 ww. ustawy z 2003 roku (z późniejszymi zmianami) stanowi, że do przewodu habilitacyjnego może być dopuszczona osoba, która „posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane **po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej** lub artystycznej oraz wskazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną”. Artykuł 16 ust. 2 ww. ustawy precyzuje, że osiągnięcia, o których mowa w ust. 1, może stanowić „dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo

jednotematyczny cykl publikacji”. W efekcie **należy ocenić**, zgodnie z ww. przepisami, **osiągnięcia naukowe, dydaktyczne, współpracę krajową i zagraniczną z instytucjami i organizacjami naukowymi, a także działalność popularyzującą naukę**. Przedmiotem mojej opinii w pierwszym rzędzie będzie ocena rozprawy habilitacyjnej, w tym wypadku jest to monografia pt. *Theorizing of the legality of EU regulatory agencies*, wyd. Peter Lang Publishing, Berlinie 2019, opublikowana w j. angielskim.

II. Ocena rozprawy habilitacyjnej

1. Ocena wyboru tematu rozprawy, postawionych hipotez i celów badawczych, struktury oraz przyjętej metodologii badań

W tej części recenzji dokonam oceny przedstawionej mi do oceny książki. Przedstawiona monografia zatytułowana została „*Theorizing of the legality of EU regulatory agencies*, Peter Lang Publishing, Berlin 2019, ISBN: 978-3-631-74861-9, ss. 429.

Treść książki odpowiada jej tytułowi, a sam wybór tematu oceniam pozytywnie. Sposób sformułowania tytułu jest prawidłowy, odpowiada też dobrym praktykom przyjętym w zachodnich (anglojęzycznych) wydawnictwach. Temat ten posiada właściwy potencjał naukowo-badawczy, mogący mieć znaczący wkład dla rozwoju nauki w Polsce, a tym samym jest właściwy dla pracy naukowej, jaką jest książka stanowiąca dzieło w postępowaniu habilitacyjnym. Tytuł sugeruje bowiem naukowość, w pewnym zakresie interdyscyplinarność reprezentowanych w książce badań, wskazując na aspekty dogmatyczne. Zapowiada także, a lektura książki to potwierdza zasadniczo w pełni (o czym szerzej w części oceny merytorycznej monografii), treści poznawcze oraz naukowe.

Tak postawiony tytuł wymaga aby we wprowadzeniu wyraźnie przedstawić cele badawcze, stawiane hipotezy i wskazania jakie nowe problemy zostaną w książce poddane analizie lub też co nowego czeka Czytelnika w tym dość znanym i wielokrotnie (zwłaszcza w j. angielskim) analizowanym obszarze (zresztą jest to standard dla każdej książki pretendującej do naukowej). Autorka poradziła sobie z tym zadaniem, choć jednak w różnym stopniu powodzenia.

Interesująco napisany wstęp do książki nie posiada bowiem jasnej i prowadzącej hipotezy badawczej. Autorka postawiła jednak, czym spełnia wymogi dla pracy naukowej, sześć pytań badawczych (s. 23) i tym samym wyznaczyła zakres badań. Celem analizy, jak przedstawia Autorka, było udzielenie odpowiedzi na pytania czy w stosunku do agencji regulacyjnych uzasadnionym jest stosowanie klasycznie ujmowanej legitymizacji demokratycznej, czy występuje tu specyficzna i tym samym odmienna forma legitymizacji, jakie jest miejsce i charakter agencji w unijnym systemie instytucjonalnym, a zwłaszcza w ujmowanym systemie tu jako aparacie wykonawczym (egzekutywy unijnej), jak kształtuje się w ujęciu teoretycznym kwestia odpowiedzialności agencji i ich stosunku do deficytu demokratycznego struktur integracyjnych. Wstępowi odpowiada zakończenie (tu: *Closing Remarks*, ss. 353 – 363), w których formułuje na ostatnich stronach analizy 10 podstawowych konkluzji. Zapewne lepszym warsztatowo rozwiązaniem byłoby udzielenie na 6 pytań ze wstępu także 6 odpowiedzi w zakończeniu.

Struktura przedstawionej mi do recenzji książki jest spójna i przyczynia się do osiągnięcia zakładanych rezultatów badawczych. Oceniana monografia jest rozsądnie obszerna, treść merytoryczna zajęła bowiem około 356 stron. Rozdziały zachowują względem siebie właściwe, co do zasady, proporcje – tak ilościowe jak i jakościowe. Warsztat naukowy pani Doktor, co rozwinę w dalszej części recenzji, oceniam pozytywnie. Pracę zaopatrzone w prawidłowo sporządzoną i rozległą bibliografię, z której Autorka korzysta w toku wywodu. Typograficznie praca złożona została na bardzo dobrym poziomie. Zabrało natomiast wykazów orzecznictwa sądowego, poddanego analizie w książce, jak równie nie zauważam wykazów dokumentów i aktów prawnych, to mankament zważywszy, że to praca z zakresu nauk prawnych.

Zauważam natomiast, jednak głównie z autoreferatu, że Habilitantka posiada pogłębioną wiedzę na temat metod badawczych i problemów jakie napotykają badania z dziedziny prawa. Wspomina o przyjętych metodach badawczych, nie nazywając ich jednak w klasyczny sposób, zwykle przyjmowany w pracach z dziedziny prawa, niemniej omawia je i dokonuje tego poprawnie.

2. Ocena merytoryczna rozprawy

Moją ocenę rozpocznę od uwag natury generalnej i najbardziej ogólnej. Po nich przejdę do wybranych uwag szczegółowych oceniających wartość uzyskanych wniosków z badań zaprezentowanych w recenzowanej książce.

Przedstawiona mi do recenzji monografia jest opracowaniem kompleksowym – to zaleta. Nie ma potrzeby aby w recenzji zajmować się streszczeniem monografii. Dla zobrazowania treści i odpowiadającym jej metodom badawczym, wskażę jedynie, że praca składa się z trzech podstawowych części podzielonych w sumie na osiem rozdziałów. Książka, w pierwszej części, co zrozumiałe i uzasadnione - mającej charakter wprowadzający i definiujący - prezentuje analizę przepisów prawa unijnego dotyczących bezpośrednio lub pośrednio agencji regulacyjnych. Materiał normatywny został uzupełniony analizą relewantnego orzecznictwa sądowego (tj. Trybunału Sprawiedliwości UE), ss. 31 - 208. W części kolejnej (ss. 209 - 300) Autorka podjęła się zadania dokonania analizy teoretycznej koncepcji legitymizujących działanie administracji publicznej, wskazując na tradycyjne teorie legitymizacji demokratycznej oraz im towarzyszące, tj. legitymizację społeczną, aksjologiczną, czy technokratyczną. W ostatniej części (ss. 301 - 352) Czytelnik ma okazję poznać pewne rozważania natury praktycznej. Autorka odwołuje się tu do wybranych praktyk, uprawnień zagwarantowanych agencjom w regulacjach sektorowych i do mechanizmów kontrolnych stosowanych w odniesieniu do wybranych urzędów.

Za podstawowy efekt badań można tu uznać próbę stworzenia modelu teoretycznego legitymizującego działania agencji. Autorka wskazuje, że osią modelu pozostaje koncepcja legitymizacji normatywnej, dla której uzupełnieniem może być legitymizacja technokratyczna i partycypacyjna. Tym samym Autorka prowadzi wnioski w kierunku nauk politycznych, nieco mniej prawniczych, co zostanie jeszcze podniesione w dalszej części recenzji. W efekcie w książce Autorka prowadzi przekrojową analizę, co zasługuje na uznanie, wielu teorii legitymizacyjnych, odwołując się przy tym do doktryny europejskiej (państw europejskich) oraz amerykańskiej. I dochodzi do wniosku, zasadniczo przewidywalnego, że koncepcje teoretyczne legitymizujące działania administracji publicznej rzadko były odnoszone do systemu agencyjnego UE. Autorka wiąże to z oddaleniem agencji od obywateli, długich łańcuchów delegacyjnych oraz specyficznego obszaru działań poszczególnych agencji. Legitymizacja społeczna, co podkreśla Habilitantka

wpisujące się w koncepcje deliberatywnego instytucjonalizmu, charakterystycznego dla struktur instytucjonalnych Unii Europejskiej. Zgadzam się z tym poglądem. Pewnym alternatywnym rozwiązaniem mogłaby stać się idea legitymacji administracyjnej, która wynika z uznania i akceptacji działań organów administracji publicznej ze względu na profesjonalizm urzędników w służbie publicznej, o czym będzie jeszcze mowa.

Agencje i ich miejsce w systemie instytucjonalnym, zakres legitymizacji i jej natura – są wdzięcznym tematem dla pracy naukowej. Niemniej należy zastanowić się czy i na ile analiza wnosi nowe myśli/idee/rozwiązania, a na ile staje się bardziej lub mniej sprawną narracją opartą o zastany stan wiedzy, realizując raczej funkcję dokumentacyjną, przeglądową i podsumowującą. Książka ta, w mojej opinii, nie zawsze jest odkrywczą, niemniej – przy tak rozwiniętej nauce o prawie UE i jej systemie integracyjnym - trudno o inny rezultat badań z takiego zakresu.

Głównym argumentem na rzecz tworzenia agencji regulacyjnych, jak podkreśla Autorka, w państwach i w Unii Europejskiej - jest tendencja do tzw. depolityzacji funkcjonowania administracji publicznej. Jej przeprowadzenie pozwoliłoby na działania administracji w sposób przejrzysty, otwarty i niezależny – o czym mowa jest np. w art. 298 ust. 1 TFUE. Agencje regulacyjne są ważną platformą wypracowywania wspólnych stanowisk w wielu unijnych politykach sektorowych, zazwyczaj wymagającej szczegółowej i specjalistycznej regulacji rynku. Wpisują się one w sformułowaną w latach 90-tych XX wieku przez Majone ideę europejskiego „państwa regulacyjnego”, którego fundamentem powinno być wspólne prawo, wykonywane w jednolity, zharmonizowany sposób. Unia Europejska i tym samym także jej administracja wyrastać winna, jak podkreśla m.in. Majone, z zasady rządów prawa, zachowując unijną zasadę ustrojową – tj. zasady równowagi instytucjonalnej w strukturze organizacyjnej UE.

Agencje o kompetencjach wykonawczych, informacyjnych były powoływane we Wspólnotach już od lat 70. ubiegłego wieku i jest ich coraz więcej, a w ostatnich dwóch dekadach przyrost jest wręcz gwałtowny, co nazywa się „agencyzacją” systemu integracyjnego. Koncepcja samych agencji regulacyjnych została zarysowana po raz pierwszy w 2001 r. w Białej Księdze dotyczącej europejskiego zarządzania, jednakże nie wyjaśniono jej precyzyjnie. Zwiększającą się rolę regulacyjną uważa się za nowy wyróżnik w europejskim rządzeniu. Agencje są to niezależne organy powoływane przez Komisję Europejską w wyspecjalizowanych dziedzinach rynku UE, w których sama Komisja, m.in. ze względu na złożoność i specjalizację regulacji sektorowych, nie chce lub nie jest w stanie działać

samodzielnie. Komisja scharakteryzowała „europejską agencję regulacyjną” jako „niezależną jednostkę prawną stworzoną przez ustawodawcę, mającą za zadanie uczestniczenie w regulowaniu jednej z dziedzin na szczeblu europejskim oraz pomoc we wdrażaniu określonej polityki (*Porozumienie Międzyinstytucjonalne w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych* z dnia 25 lutego 2005 r., COM(2005) 59). Agencje są zatem organami eksperckimi, które stanowią wsparcie administracyjne dla organów UE i jej państw członkowskich. Mimo, że agencje są już trwałym elementem procesu decyzyjnego i procesu decyzyjnego w UE, nadal istnieją uzasadnione wątpliwości co do definicji, kategoryzacji i zakresu legalności ich działań. Wiele podobieństw odnajduje się w analizach kompetencji komitetów w ramach procedur komitetowych, co z kolei wiąże się, a co Autorka zauważa, z charakterem form źródeł prawa pochodnego UE – wykonawczych i delegowanych (nie ustawodawczych). A to uzasadnia podejmowanie badań w tym zakresie.

Od początku funkcjonowania agencji w UE wyzwaniem było i jest wyważenie funkcjonalnych korzyści i niezależności agencji względem możliwości stania się przez nie „niepodlegającymi kontroli ośrodkami dyskrecjonalnej władzy” (zob. np. M. Everson, *Independent Agencies: Hierarchy Beaters*, *European Law Journal*, 1/1995, s. 190-191). Funkcje agencji regulacyjnych w większości polegają na gromadzeniu i rozpowszechnianiu informacji, a także koordynowaniu działań w określonych dziedzinach. Niektórym z agencji przyznano jednak zadania wymagające większej ich aktywności, polegające na przyczynianiu się do rozwoju i implementacji ustawodawstwa europejskiego poprzez udzielanie doradztwa naukowego.

Autorka celnie wiąże funkcjonowanie agencji z koncepcją nowego rządu (s. 33 i kolejne), której istota polega na preferowaniu takich form działania na poziomie UE, które są elastycznymi rozwiązaniami prawno-regulacyjnymi (*soft law*, samoregulacja); horyzontalny sposób tworzenia i administrowania oparty na decentralizacji (np. w ramach sieci powiązań, czy właśnie agencji unijnych), i szerokie współuczestnictwo ze strony państw członkowskich, regionów, podmiotów prywatnych, społeczeństwa obywatelskiego (np. otwarta metoda koordynacji). Takie cechy promują łatwość odpowiadania na bieżące potrzeby regulacyjne i dostosowywania dotychczasowych rozwiązań do potrzebnych zmian oraz wymianę wzajemnych doświadczeń (regulacyjnych). Stoї to jednak nieco w opozycji wobec postulatu Autorki aby wtłoczyć funkcjonowanie agencji w ramy traktatowe (tj. traktatów stanowiących UE: TUE i TFUE) – o czym więcej w dalszej części recenzji.

Tworzenie i funkcjonowanie agencji unijnych rodzi w praktyce wiele różnych, częściowo już wymienionych w tej recenzji, kontrowersyjnych kwestii, takich jak m.in. sama potrzeba (sensowność) powoływania ich do życia, dopuszczalny zakres ich działania oraz charakter powierzanych im kompetencji, ich prawna (sądowa) oraz polityczna rozliczalność, a także zakres ochrony prawnej gwarantowanej różnym podmiotom, na które dana agencja może oddziaływać. I samo pojęcie jest niejasne, a już ogólna analiza poglądów wyrażanych na ten temat w doktrynie, również wskazuje na to, że definicja ta nie jest rozumiana jednolicie, co ma istotny wpływ na jej zakres podmiotowy. To bowiem właśnie państwa członkowskie (zwłaszcza zaś właściwe w danym zakresie sprawy organy krajowe z poszczególnych państw członkowskich) oraz Komisja Europejska są członkami każdej agencji unijnej i uczestniczą w jej instytucjonalnych strukturach (tzn. w organach danej agencji).

Wskazuje się, że agencje UE działają zazwyczaj jako centrum w ramach sieci powiązań ekspertów krajowych, którzy wspólnie, *de facto* regulują, „poprzez wymianę informacji”, a nie poprzez tradycyjne działania normatywne. Regulacja przy tym nie zawsze odbywa się w formie przyjmowania aktów normatywnych, czasami bowiem może być ona prowadzona przy pomocy środków indykatywnych takich jak: wspól-regulacja, samoregulacja, zalecenia, odwołanie się do autorytetów naukowych, tworzenie powiązań i upowszechnianie dobrych praktyk, ocena stosowania oraz wdrażanie reguł, itd. Każda agencja unijna może być zatem określona jako „sieć”, gdyż w ramach swojej zinstytucjonalizowanej struktury łączy ona, jak wspomniałem, ze sobą poszczególne państwa członkowskie (zwłaszcza zaś kompetentne w danym zakresie sprawy organy z tych państw) oraz Komisję Europejską. W takim układzie agencja unijna jest określoną prawną relacją pomiędzy określonymi organami (jest siecią organów), tyle tylko, że zinstytucjonalizowaną w postaci odrębnej osoby prawnej. Z kolei agencja unijna może być nazwana siecią scentralizowaną, dlatego że jest osobą prawną, a więc jednostką organizacyjną o ściśle określonych prawnych konturach, i to funkcjonującą na szczeblu unijnym.

Agencje UE posiadają pewne cechy szczególne, które odróżniają je od innych struktur organizacyjnych, w tym np. komitetów z procedur komitologicznych. Agencje tworzone są na podstawie przepisów prawa pochodnego UE, które przyznają im m.in. osobowość prawną, a także powierzają wykonanie szczegółowych zadań o charakterze administracyjnym. Wydaje się tym samym, że tworzenie agencji UE przyczynia się do

kształtowania struktur administracyjnych, które odrębne są od administracji państw członkowskich i jednocześnie stanowią załączek niezależnej administracji UE. Ciekaw byłbym tu poglądu Habilitantki.

Wyróżnia się podstawowy podział agencji na wykonawcze i regulacyjne. Przedmiotem analizy w książce, zgodnie z tytułem, są te drugie. Główną różnicą pomiędzy agencjami wykonawczymi i regulacyjnymi jest to, że agencje wykonawcze realizują programy wydatków, są bezpośrednio zależne od Komisji i wyłącznie przed nią odpowiedzialne, podczas gdy agencje regulacyjne przede wszystkim wydają ogólne zasady oraz świadczą usługi i działają pod kierunkiem zarządu lub rady nadzorczej składającej się z przedstawicieli państw członkowskich i pewnej liczby przedstawicieli KE. I zwłaszcza w odniesieniu do agencji regulacyjnych, zważywszy na ich (zróżnicowane) kompetencje regulacyjne, rodzą się wątpliwości o legitymizację działań.

3. Ocena wartości wniosków

Autorka doszła, w efekcie analizy, do kilku zasadniczych wniosków, o różnej oryginalności. Nie czynię z tego poważniejszego zarzutu – analizę prowadzi się w oparciu o model badań od ogółu do szczegółu, tak więc i wnioski wysnuwa się od ogólnego do szczegółowego, przy czym walor nowości i wkładu do nauki i w efekcie motorem jej rozwoju są zazwyczaj ów szczegółowe wnioski.

Autorka wskazuje, co jest już dość mocno ugruntowanym wnioskiem w doktrynie, że uzyskanie „uprawomocnienia demokratycznego” relewantnego do rozwiązań stosowanych lub do których się dąży (zwłaszcza w warunkach państwa prawnego) nie jest w przypadku unijnych agencji regulacyjnych możliwe. To prawda. Ale czy może być inaczej na obecnym etapie rozwoju systemu integracyjnego? Czy szukanie punktów odniesienia z systemów państwowych jest zasadne i relewantne? Moim zdaniem coraz bardziej w ograniczonym zakresie.

Należy zauważyć, że UE jest nie tylko niejasną w swoim charakterze organizacją międzynarodową, ale niezwykle niejednorodną w odniesieniu do poszczególnych polityk, które rozwija. Specyfika UE przejawia się bowiem zwłaszcza w tym, że jest strukturą płynną, wieloznaczną i hybrydową, złożoną z różnych zasad, słabo skoordynowaną, wciąż ewoluującą. Co ważniejsze – jej procesy decyzyjne mają charakter zamknięty, impulsy do

działania pochodzą z wielu źródeł, partycypuje w nich wielu uczestników o różnym charakterze i różnych interesach (także władze regionalne i samorząd, lobbyści etc.). Odpowiednio nie ma jednego ani nawet określonej i stałej liczby cech i standardów dla - nazwę to - standaryzacją procesu decyzyjnego i podmiotów, biorących w nim udziału. Unijne procedury legislacyjne, w pewnych wypadkach złączone z krajowymi (*vide* wdrażanie i wykonywanie prawa unijnego, współtworzenie tego prawa na poziomie krajowym, wykonywanie różnego rodzaju wytycznych i prawa miękkiego w ogóle) są zróżnicowane pod względem obszaru polityki, wymagające stosowania zróżnicowanych strategii. Unię, co tu także ma swoje znaczenie, cechuje wysoki stopień fragmentaryzacji instytucjonalnej oraz swoistej „gęstości organizacyjnej”, wielości dodatkowych ciał obsługujących instytucje – jak właśnie np. agencji, komitetów, grup roboczych etc., co powoduje że bardzo trudno na bieżąco z kontrolować owe instytucje i łabędzim śpiewem pozostaje wezwanie do transparentności.

Polityki unijne traktuje się zatem sektorowo, rozdzielając różne zagadnienia, szczególnie sprawy ogólne (traktatowe, kompetencyjne, stosunki zewnętrzne, rozszerzenie) oraz techniczne (regulujące, redystrybucyjne, dystrybucyjne), w każdym z nich występuje inna logika działania. Szukanie zatem wspólnego modelu dla agencji jest zadaniem tyle utopijnym, co też w tym momencie chyba niepotrzebnym wysiłkiem intelektualnym - jak można byłoby oczekiwać tegoż od usytuowania instytucjonalnego agencji, „obsługujących” tak różne dziedziny życia społecznego, gospodarczego, etc?

Oczywiście UE jako taka, a także jej poszczególne organy i ich działania – konfrontowane są z podobnymi problemami z jakimi zmagają się systemy krajowe (państwowe). Dotyczy to zjawiska zasadniczego – czego zabrakło mi w książce – wpływu globalizacji i postępu technologicznego na erozję zasady podziału władzy. Oczywiście zasada ta nie jest realizowana na poziomie UE, w jej miejsce wprowadzono zasadę równowagi instytucjonalnej, wyposażając instytucje w takie kompetencje i uprawnienia oraz funkcje -- aby się równoważyły. I tu powstaje nierozwiązywalny dotąd dylemat – jak uzasadnić działania agencji w świetle zakazu przenoszenia kompetencji traktatowych między organami UE (zob. reguła/doktryna *Meroni*). Zważywszy, że niektóre z agencji mogą podejmować wiążące pod względem prawnym decyzje, to właśnie wyrok TSUE w sprawie C-270/12 sprawił, że wynikające z *doktryny Meroni* ograniczenia w zakresie stanowienia prawa przez agencje zdecentralizowane, zostały w znacznej mierze zminimalizowane a nawet usunięte. Doktryna *Meroni* zabraniała bowiem delegowania

uprawnnień dyskrecjonalnych, dających organowi delegowanemu szeroki margines uznania (zob. wyrok TSUE w spr. *Meroni p. Wysokiej Władzy*, 10/56, EU:C:1958:8). Wyrok w sprawie *Meroni* z 1958 r. dotyczył sprzeciwu wobec ustanowionego w traktacie EWWiS systemu wyrównywania dotyczącego złomu żelaznego importowanego z państw trzecich, stosownie do dwóch decyzji wydanych przez dwie agencje, z których obydwóm Wysoka Władza EWWiS (dzisiejsza Komisja Europejska) powierzyła realizację systemu. Obydwie agencje były podmiotami prawa prywatnego utworzonymi na podstawie prawa belgijskiego. W wyroku w spr. *Meroni* Trybunał stwierdził, że Wysoka Władza była uprawniona do przekazania swoich uprawnień zewnętrznemu podmiotowi lub podmiotom, jednakże przekazanie to było przedmiotem ograniczeń nałożonych przez traktat EWWiS. Trybunał stwierdził, że Wysoka Władza nie mogła przyznawać organowi otrzymującemu delegację uprawnień, które różniły się od tych, które Wysoka Władza posiadała na mocy traktatu EWWiS. W efekcie Trybunał doszedł do dobrze znanego wniosku, że przekazanie uprawnień przyznanych agencjom określoną decyzją daje tym agencjom pewien stopień swobody, co oznacza szeroki zakres uznaniowości, i nie może być uważane za zgodne z wymogami traktatu. Trybunał dążył tym samym do zapobiegnięcia przekazywaniu przez Wysoką Władzę uprawnień, które były szersze niż jej własne, i które zostały określone do tego stopnia ogólnie, że były arbitralne, w efekcie TS poparł wymogi konstytucyjne skutecznej kontroli sądowej i równowagi instytucjonalnej.

To bardzo ciekawy wątek analizy w recenzowanej książce (s. 185 i kolejne), a Habilitantka analizuje tu sekwencję relewantnych judykatów luksemburskich, choć wyrok w sprawie *Romano* powinien zająć nieco więcej uwagi w tej analizie (wyrok z dnia 14 maja 1981 r. w sprawie 98/80 *Romano*). Przy tej okazji zauważam - wspomniany już w recenzji - brak wykazu omawianych orzeczeń sądowych (jak również powoływanych aktów prawnych i dokumentów). Zaskakuje też mnie to, że Autorka nie stosuje ujednoliconych zasad cytowania orzecznictwa luksemburskiego, rozpoczynającego się kodem ECLI:UE... (zob. http://curia.europa.eu/jems/jems/P_125997/pl/). Razi to nieco, zwłaszcza, że od podjęcia decyzji w sprawie ujednolicenia zapisów w powoływaniu orzecznictwa luksemburskiego minęło kilka lat (zob. np. przypis nr 70, itd).

Oczywiście Unia nie istnieje jako twór samoistny i pierwotny. Jest organizacją o rodowodzie międzynarodowo-prawnym, a wiele z rozwiązań ustrojowych zaczerpnięto z systemów państw członkowskich. Jest jednak organizacją specyficzną i moim zdaniem – coraz bardziej autoreferencyjną, a więc swoistą i niepowtarzalną. Wiele istotnych cech

instytucjonalnych tych organizacji pochodziło z istniejącego w danym momencie historycznym zestawu instrumentów prawa międzynarodowego i krajowego. Pytaniem otwartym pozostaje, a kwestia usytuowania agencji jest częścią tego problemu, na ile system integracji europejskiej jest, lub stanie się, systemem autoreferencyjnym. Unia Europejska znajduje się bowiem, co zapewne potrwa jeszcze wiele lat, w okresie samookreślania własnych standardów prawnych. Pytaniem wciąż otwartym jest kwestia, czy będą to standardy zaczerpnięte z dotychczasowych, znanych rozwiązań państw członkowskich, czy z instytucji ponadnarodowych (międzynarodowych) czy też stworzone zostaną z czasem swoiste i nowe standardy określające struktury UE. Dlatego postulowałbym większą otwartość Autorki na autoreferencyjność instytucji i systemu ustrojowego UE, co pozwoli na uzyskanie pogłębionej analizy natury prawnej jej systemu instytucjonalnego w warunkach złożonego, multicentrycznego i wielopoziomowego, systemu ustrojowego UE.

Ciekawym wątkiem poprowadzonym w książce jest odniesienie do XIX-wiecznej myśli weberowskiej i wskazanie roli i potencjału idei legitymacji administracyjnej. Ta ma wynikać z uznania i akceptacji działań określonych organów administracji publicznej. Idea ta ma oczywiście, jako model, zastosowanie relatywnie uniwersalne i jak każdy model – ulega zakrzywieniu w związku z czasem i przestrzenią. Generalnie, co podkreśla Autorka, legitymizacja administracji sprowadza się do docenienia jej specjalizacji, wiedzy profesjonalnej i efektywności działań, w efekcie urzędnicy mimo, że nie pochodzą z wyboru, stają się reprezentantami społeczeństwa. Przy takiej formie legitymizowania działań agencji (i innych agend wykonawczych) jest ich rozliczalność. Przy tej okazji dziwi mnie tłumaczenie Autorki zaprezentowane w autoreferacie pojęcia z ang. *Accountability* jako „odpowiedzialności”. W polskojęzycznej literaturze przedmiotu (zob. np. *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej* (w:) Kontrola Państwowa nr 2/ marzec-kwiecień/ 2011, s. 123-138) ugruntowany jest już pogląd, że jest to „roliczalność”. Autorka przedstawia, w mojej opinii dość powierzchowne, rozróżnienie pomiędzy „*accountability*” a „*control*” (s. 237 – 239). Nie zauważam jednak przy tej okazji rozważań związanych z kontrolą sądową aktów agencji, a taka jest możliwa w zw. z brzmieniem art. 263 akapit piąty TFUE, który stwierdza, że akty tworzące organy i jednostki organizacyjne Unii mogą przewidywać wymogi i warunki szczególne dotyczące skarg wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne na akty tych organów lub jednostek organizacyjnych zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec tych osób. Generalnie bowiem Trybunał w ramach kontroli aktów agencji ma do swojej dyspozycji przesłanki

tradycyjnie dostępne w prawie Unii. Na podstawie art. 265 akapit pierwszy TFUE skarga na bezczynność jest także dostępna dla potrzeb kwestionowania prac agencji, a art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE zapewnia, aby kontrola ważności poprzez sądy krajowe była dostępna również w odniesieniu do agencji. Agencje zostały zatem w pełni powiązane z unijną architekturą sądowniczą poprzez uczynienie wzmianki o nich w zarzucie niezgodności z prawem przewidzianym w art. 277, który znajduje zastosowanie do aktów o zasięgu ogólnym. Natomiast brak jest odniesienia do agencji w postanowieniach dotyczących pozaumownej odpowiedzialności instytucji Unii i odszkodowania, a mianowicie art. 268 TFUE i 340 TFUE, jednakże według orzecznictwa w odniesieniu do działań podejmowanych przez agencje odszkodowanie jest dostępne. Zabrakło w książce analizy tych kwestii, poza zdawkowymi odniesieniami ze s. 199, a jest to przecież istotny element – (kontrola sądowa) – zakresu i kształtu odpowiedzialności agencji. Kwestie te wiążą się ściśle ze współczesnym rozumieniem doktryn *Meroni* czy *Romano*.

W świetle wyżej wspomnianych postanowień traktatowych jest bowiem oczywiste, że agencje mogą być wyposażane w uprawnienia do podejmowania prawnie wiążących decyzji mających na celu wywołanie skutków prawnych w stosunku do osób trzecich. W przeciwnym razie te zmiany traktatu byłyby pozbawione znaczenia, jak dowodził w swojej opinii rzecznik generalny Jääskinen'a z 12 września 2013 r. w spr. C-270/12 (ECLI:EU:C:2013:562, p. 74 - 77). Pozostaje tu zatem pewien niedosyt, zwłaszcza dla prawnika. Zwłaszcza w przypadku UE, organizacji działającej „poprzez prawo” i na podstawie prawa, ważną legitymizującą rolę ma orzecznictwo, przede wszystkim TSUE, ale także sądów krajowych stosujących prawo Unii Europejskiej. Z tego względu moim zdaniem podobnie, jak nie może być mowy o sprzeciwie *per se* wobec agencji przyjmujących środki mające skutki prawne wobec osób trzecich, tak też nie może być mowy o sprzeciwie *per se* wobec takich środków na podstawie wyroków w sprawie *Meroni* lub *Romano*.

Słusznie postuluje Autorka aby rozdzielać legitymizację działań agencji regulacyjnych od zasad i mechanizmów pociągania ich do odpowiedzialności za podejmowane działania. I zgadzam się z Jej poglądem, że tak szerokie mechanizmy kontrolne, które rozbudowano wraz z ewolucją systemu agencyjnego, nie zamykają dyskusji o deficycie legitymizacji tych gremiów, stanowiąc jednakże istotne zabezpieczenie przed działaniami niewybieralnej władzy, ale nie mogą zastąpić tradycyjnych mechanizmów legitymizujących. Temat jest jednak znacznie bardziej zawiły.

Należy zastanowić się także, czy agencje, jako składowe *de facto* unijnej egzekutywy, poprzez podejmowane działania legitymizują (w ogóle w jakikolwiek sposób mogą) Unię, czy też może przeciwnie, delegitymizuje ją? W dyskusjach przetaczających się przez doktrynę europejską najczęściej można spotkać uwagi o delegitymizacji władzy wykonawczej, a tym samym jej części składowych. Tym samym, argumentum *a minore ad maius* mogłoby się stać twierdzenie, że działania agencji unijnej delegitymizują Unię. (za R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, rozdz. I). Dodać należałoby wyraźniej w recenzowanej książce, że zdecydowanie mniejsze zainteresowanie budzi problem legitymizacji w tych obszarach działań, które także w państwach członkowskich tradycyjnie rezerwowane są dla władztwa wykonawczego i które, o ile (i zwłaszcza) są efektywne, najczęściej nie są wówczas poddawane społecznej kontroli nie budzi to sprzeciwu. Mowa tu o takich zadaniach, jak prowadzenie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, ochrony ludności, etc. Czy zatem wykształca się swoista legitymizacja w strukturach UE (i może państw) – tj. – przez efektywność działań?

Jak wiadomo co do zasady, władza jest sprawowana legalnie, jeżeli została wyłoniona w sposób demokratyczny. Ta logiczna i bardzo prosta, wydawałoby się, reguła jest sednem legitymizacji władzy w warunkach demokratycznych systemów politycznych. Tak ujęta władza pochodzi bowiem z woli narodu, którego wybór jest jej źródłem i legitymizuje jej działania. Legitymizacja łączy się zatem z demokracją, czy raczej demokratycznym charakterem władzy. A demokracja to forma władzy. Może być także postrzegana jako zestaw standardów, które określają charakter władzy i sposób jej sprawowania. Co więcej, demokracja jest też opisem metody sprawowania władzy, co w ujęciu normatywnym można określić jako regułę mechaniki władzy lub też technologię władzy.

Demokratyzacja i legitymizacja jest poddana analizie w książce (245 i n.) – zasadnie – jako ocena działań określonego podmiotu, która zależy w pierwszym rzędzie od zakresu, w jakim adresaci jego decyzji mogą wpływać na jego skład. W ten bowiem sposób pośrednio wpływają na podejmowane decyzje. Tym samym to wybory są podstawowym czynnikiem legitymizującym. O legitymizacji decyduje także dotrzymanie wartości (aksjologia władzy) i procedur demokratycznych, m.in. w tworzeniu i wykonywaniu prawa (zob. w książce np. s. 274 i n.).

W świetle poczynionych przeze mnie już uwag o płynnej naturze UE, jej dynamizmu i zróżnicowanej dynamiki decyzyjnej – trudno mi się zgodzić z wielokrotnie powtarzanym argumentem /poglądem o „chaosie” w usytuowaniu agencji. Wydaje mi się ten wniosek pani

Habilitationki nieco na wyrost, a z pewnością jako wyodrębniony od całościowego ujęcia natury Unii i jej systemu. W zasadzie, idąc tym poglądem, cały system unijny byłby chaotyczny, bo nieregularny i zróżnicowany.

Oczywiście legitymacja normatywna agencji regulacyjnych UE nie jest silna – w zasadzie pozostaje otwartym pytaniem (główne pytanie badawcze książki) – jak to zmienić i nikt z prawników nie jest aktualnie w stanie odpowiedzieć na to pytanie, może należy skierować je do filozofów i przedstawicieli nauk o zarządzaniu?

Ciekawym i wartościowym wątkiem analizy jest wskazanie na rolę legitymacji zorientowanej na *input* i legitymacji zorientowanej na *output* – powiązanego bezpośrednio z argumentacją o ekspercko-specjalistycznym charakterem niezależnej administracji europejskiej. Habilitationka wskazuje tu na ciekawy paradoks, polegający na tym, że niezależność oznaczać musi samodzielność działania i pozycję autonomiczną w stosunku do organów UE, a przecież pełna autonomia oznaczałaby *de facto* zaprzeczenie założeń legitymacji zorientowanej na *input*, która w przypadku agencji regulacyjnych wiąże się ze wspomnianą triadą legitymizującą, czyli autoryzacją - zabezpieczeniami – odpowiedzialnością. I celnie Autorka rekapitalizuje tą część rozważań, że tym co spaja obie koncepcje (*input* i *output*) stanowi legitymacja proceduralna. To ciekawy i wart analizy wątek Jej badań.

Habilitationka stwierdza, że legitymizacja agencji powinna ulec wzmocnieniu. Takim przełomem mogłoby stać się, w Jej opinii, uregulowanie ich statusu i sposobu tworzenia bezpośrednio w prawie traktatowym. Ale czy rzeczywiście? Czy nie takie rozwiązanie nie jest obarczone zbyt dużym usztywnieniem tych ciał? Czy XXI wiek nie wymaga nowego spojrzenia na rolę działań miękkich, operacyjnych i rozliczanych. Oczywiście uwagi te nie wyłączają potrzeby podejmowania działań związanych z uzgodnieniem wspólnych ram i jednolitych zasad funkcjonowania różnych agencji UE, niemniej bez nadmierności w tym zakresie. Jednym z nowszych istotnych wydarzeń w działaniach zmierzających do całościowego ujęcia było przyjęcie 12 czerwca 2012 r. *Wspólnego oświadczenia i Wspólnego podejścia PE, Rady i KE w sprawie zdecentralizowanych agencji* – jednak wciąż jest to instrument prawa miękkiego. W efekcie wątek dotyczący legitymizacji przez procedury wydaje się bardziej wiarygodnym niż dość ogólny i może nawet naiwny pogląd o wpisywaniu w traktaty każdej formy aktywności w „świecie integracji europejskiej”?

4. Ocena warsztatu pracy

Moja opinia w tym zakresie jest pozytywna w pełni. Zauważam jednak pewne słabsze strony – językowe i w podejściu systemowym do analizy książki. Mam wrażenie, że język książki w wielu miejscach jest bardziej politologiczny niż prawniczy, czego można znaleźć liczne przykłady. Widoczne jest to tak w książce, pisanej jednak w j. angielskim, a bardziej jeszcze widoczne w autoreferacie (w wersji obu, w tym w j. polskim). Nie czynię z tego większego zarzutu. Tematyka pracy prowokuje bowiem do odniesień do metod i badań z obszaru nauk politycznych. Pojawiają się jednak pewne uogólnienia i niezgrabności. Habilitantka twierdzi, że agencje regulacyjne Unii Europejskiej są częścią europejskiej przestrzeni administracyjnej, tj. europejskiego porządku wykonawczego i definiuje je jako złożony system instytucji unijnych i krajowych, zaangażowanych w proces implementacji prawa europejskiego. Mam wątpliwość czy Habilitantka poprawnie/ w pełni ocenia proces stosowania prawa UE? Nie sprowadza się ono bowiem do implementacji, to tylko jeden, choć ważny, etap. Pozostaje także stosowanie tego prawa i, co ważne dla prawników, egzekwowanie i sankcjonowanie nieprzestrzegania tego prawa w systemie krajowym – tu pojawia się zakres obowiązków organów administracji publicznej oraz sądów krajowych, w zróżnicowanym zakresie (m.in. ujmowanych jako unijny mandat sądów i organów administracji), zwłaszcza mam tu na myśli rolę sądów w sądowym kontrolowaniu decyzji administracyjnych. Nie odnoszę się natomiast do poprawności i zrozumiałości języka angielskiego, nie jest to mój język ojczysty, nie mam w tym zakresie kompetencji.

Ocena końcowa rozprawy

Stwierdzam, że rozprawa habilitacyjna doktor Natalii Kohtamäki jest opracowaniem istotnego tematu z dziedziny prawa. Habilitantka, co do zasady, właściwie sformułowała zakres badań i poprowadziła je na dobrym i bardzo dobrym poziomie, prawidłowo wskazała na metody badawcze, a analiza doprowadziła ją do wniosków końcowych, choć zróżnicowanych co do oryginalności i zasadniczo relewantnych do całości wywodów prowadzonych w monografii.

Mając na uwadze wyrażone wyżej uwagi pozytywne i krytyczne o rozprawie habilitacyjnej doktor Natalii Kohtamäki, uważam, że **stanowi ona znaczny wkład Autorki w rozwój nauki prawa** w rozumieniu relewantnych przepisów prawa.

III. Ocena pozostałego dorobku naukowego, badawczego oraz dydaktycznego

Przedmiotem oceny będą osiągnięcia naukowo-badawcze po uzyskaniu stopnia doktora. Zgodnie z relewantnymi przepisami ocenie w postępowaniu habilitacyjnym podlega dorobek po uzyskaniu stopnia doktora. Ustawa statuuje wymóg uzyskania znacznego dorobku naukowego. Samo kryterium „znaczne” nie zostało, jak wspominałem w otwarciu recenzji, zdefiniowane i w pozostaje w pewnej mierze zindywidualizowane w ocenie.

Pani doktor Natalia Kohtamäki jest doktorem nauk prawnych od 2011 r. Także od 2011 roku pani Doktor jest zatrudniona w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Prawa i Administracji UKSW w Warszawie. Po zapoznaniu się z dokumentacją pani Doktor, załączoną do wniosku w przewodzie habilitacyjnym, stwierdzam, że mimo iż nie są bardzo liczne publikacje – to są to w dużej mierze prace naukowe, oryginalne, oparte o europejską literaturę, spełniające dobre i bardzo dobre standardy i mają szansę na oddziaływanie szersze niż tylko krajowe – powstawały bowiem w różnych językach (polskim, niemieckim i angielskim). Szkoda jednak, że zdecydowana większość z prac publikowana była w polskich czasopismach.

Habilitantka zaprezentowała zróżnicowane, choć oczywiście powiązane ze sobą, pola badawcze. Jak wynika z dokumentacji – realizowała badania także w ramach grantów naukowych (m.in. program Sonata 5 ze środków NCN). Ma doświadczenia z placówek naukowych zagranicznych, zasługuje to na uznanie i podkreślenie. Habilitantka wykazuje się dużą aktywnością konferencyjną. Tym samym w pełni wypełnia standardy i wymogi stawiane w postępowaniu habilitacyjnym dla pozytywnej oceny dorobku naukowo-badawczego. Także moja ocena dorobku dydaktycznego jest w pełni pozytywna, pani Habilitantka posiada bogate i zróżnicowane doświadczenia w tym zakresie.

Oceniając natomiast dorobek /aktywność popularyzujący naukę Habilitantki, z Autoreferatu wynika, że angażowała się w różne przedsięwzięcia na uczelni, w tym opiekę nad studentami w programie Erasmus, pełni różne funkcje na macierzystej uczelni.

Reasumując, uważam że, swoimi publikacjami po uzyskaniu stopnia doktora nauk humanistycznych oraz aktywnym udziałem w licznych konferencjach **dr Natalia Kohtamäki wniosła istotny wkład w rozwój nauk prawnych**. Oceniając dorobek tak z punktu widzenia ilościowego jak i jakościowego można powiedzieć, że spełnia wymóg znaczości, ocena moja jest zatem pozytywna. Publikacje, oceniając kwalitatywnie, reprezentują właściwy poziom naukowy.

Konkluzja

W konkluzji uważam, że dorobek naukowy i dydaktyczny Kandydatki **stanowi znaczny i istotny wkład w rozwój nauki prawa**, w szczególności prawa międzynarodowego i europejskiego, zaś **pozostałe aspekty osiągnięć Habilitantki, tj. pani dr Natalia Kohtamäki, łącznie spełniają kryteria określone w art. 16** ustawy z dnia 14 marca *o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki* (Dz. U. Nr 65 z 2003 r., poz. 595, z późn. zm.) z uwzględnieniem rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 roku w *sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego* (Dz. U. 2011, nr 196, poz. 1165). Tym samym **uzasadniają nadanie Jej stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauk prawnych, w dyscyplinie prawo, o co wnoszę**.

/-/ Robert Grzeszczak

Warszawa, dnia 15 października 2019 roku